Année 1960. — N° 2. Le Numéro : 0,20 NF 19 Janvier 1960.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS
DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

ABONNEMENTS : METROPOLE ET OUTRE-MER : 8 NF ; ETRANGER : 12 NF
(*Compte chèque postal :* 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, RUE DESAIX, PARIS-15e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 0,20 NF

SESSION ORDINAIRE DE 1959

Séances des 16 et 17 décembre 1959.

SOMMAIRE

Droit d'établissement dans le Marché commun.

DROIT D'ETABLISSEMENT DANS LE MARCHE COMMUN

Problèmes posés par l'application de certaines dispositions du Traité de Rome et en particulier par les articles 54 (3 a) et 63 (3).

1° Rapport présenté, au nom de la section des institutions économiques internationales, par M. Théo Braun.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE. — *L'analyse du traité.*

I. — Le principe de la liberté de l'établissement et des services.

II. — Son domaine d'application.

1° Limites d'ordre juridique.

2° Limites d'ordre pratique.

III. — La procédure prévue par le traité.

1° L'établissement d'un programme général.

2° La mise en œuvre du programme.

DEUXIÈME PARTIE. — *L'objet de la saisine et son étude.*

I. — Le champ d'application de la saisine.

II. — La liberté d'établissement considérée comme l'un des éléments de la politique d'intégration économique.

III. — L'étude des différents secteurs.

A. — Le secteur industriel.

B. — Le secteur artisanal.

C. — Le secteur commercial.

D. — Le secteur agricole.

E. — Le secteur des transports.

F. — Les banques et les assurances.

G. — Les professions libérales.

PREMIERE PARTIE

L'ANALYSE DU TRAITE

I. — Le principe de la liberté de l'établissement et des services.

La libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est un des fondements du traité de Rome. La Communauté économique européenne, en effet, n'est pas seulement une union douanière, son objet est l'intégration des économies des Etats membres. D'où la nécessité de réaliser la spécialisation des productions, leur répartition harmonieuse sur le plan géographique en vue d'aboutir à l'utilisation optimum de tous les facteurs de production. La liberté de l'établissement et des services est l'un des moyens mis en œuvre par le traité pour atteindre ce but.

Aux termes de l'article 52 du traité, le droit d'établissement comporte « l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, notamment de sociétés... dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants... ».

Dans ses articles 59 à 66, le traité prévoit d'autre part la libre prestation des services. Ceux-ci sont définis d'une façon très large. Ce sont les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes (art. 60, 1). La prestation constituant le service consiste donc dans l'exercice d'une activité indépendante rémunérée, son caractère peut être aussi bien industriel que commercial, artisanal ou libéral mais, en toute hypothèse, l'activité en question ne saurait être que temporaire (art. 60).

Qu'il s'agisse de l'établissement ou des services, le principe posé par le traité est l'application dans chaque Etat membre du régime national aux ressortissants des autres Etats membres. Pour y parvenir, il faut abolir au profit de ces ressortissants toutes les discriminations entre nationaux et étrangers prévues par la législation et la réglementation. Il faut aussi (art. 57, 1) organiser la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres susceptibles d'être exigés pour l'accès aux professions et leur exercice. De telle sorte que, à l'issue de la période transitoire, un Belge ou un Italien auront la possibilité de s'installer en France ou en Allemagne, par exemple, et d'y exercer une profession agricole, industrielle, commerciale ou libérale avec les mêmes droits, mais aussi les mêmes obligations, qu'un ressortissant français ou allemand.

II. — Son domaine d'application.

Le domaine d'application du droit d'établissement, tel qu'il est défini par le traité, s'étend à l'ensemble des activités non salariées. Le bénéfice du droit d'établissement n'est pas limité à l'entreprise industrielle, il concerne aussi les sociétés (art. 58) qui, sous certaines conditions, sont assimilées aux personnes physiques.

En matière de services, trois cas peuvent se présenter :

a) La fourniture du service n'entraîne aucun déplacement de personnes. Exemple : assurance de risques localisés dans un pays auprès d'une compagnie d'assurance établie dans un autre pays ;

b) Le destinataire du service se rend dans le pays de celui qui le fournit. Exemple : l'étranger qui vient à Paris consulter un médecin français ;

c) Le service nécessite la venue du fournisseur dans le pays du client. Exemple : l'avocat qui plaide hors de son pays. La prestation implique l'exercice temporaire d'une activité professionnelle, les règles relatives à l'établissement lui sont alors applicables (art. 66).

La portée du droit d'établissement et des services rencontre cependant deux limites. La première est d'ordre juridique : elle résulte du traité lui-même ; la seconde est d'ordre pratique : elle tient à la complexité des règlements et des usages qui régissent l'accès à certaines professions.

1° Limites d'ordre juridique

a) Dispositions dont la suppression est exclue par le traité :

— l'article 55 écarte les activités qui participent, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique ;

— l'article 56-1 réserve l'application des dispositions législatives, réglementaires ou administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Pour des raisons analogues, l'article 223 (§ 1) ouvre également aux Etats la possibilité de limiter l'accès des étrangers aux activités se rapportant à la production ou au commerce d'armes, de munitions ou de matériel de guerre.

b) Dispositions relatives à des activités que la commission devrait proposer au Conseil d'excepter (art. 55-2).

c) Dispositions qui ne pourront être écartées avant que des conditions préalables soient remplies :

— dans l'agriculture, la mise en œuvre du droit d'établissement est étroitement liée à l'élaboration de la politique commune (art. 39-2). L'article 54-3° le prévoit expressément en ce qui concerne l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières ;

— la libération des restrictions peut être subordonnée à la coordination des législations, l'article 57-3 le prévoit expressément pour les professions médicales et pharmaceutiques.

—le droit d'établissement se trouve aussi, aux termes de l'article 52-2 limité par les dispositions relatives aux capitaux. Or celles-ci sont encore plus souples que celles relatives à l'établissement.

« Les Etats membres », déclare l'article 67, « suppriment progressivement entre eux, pendant la période de transition et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun les restrictions aux mouvements de capitaux... ». Et l'article 69 précise que, dans ce domaine, les directives sont prises « à l'unanimité au cours des deux premières étapes... ». Enfin, l'article 61-2 stipule que la libération des services des banques et des assurances doit être réalisée en harmonie avec la libération de la circulation des capitaux.

2° Limites d'ordre pratique

Une législation interne très restrictive constituera un obstacle naturel à l'établissement des ressortissants étrangers. Tel sera le cas, en particulier, de pays où la loi fixe pour l'accès à certaines professions, des règles d'essence corporative (examen, présentation devant un jury, autorisation préalable, etc.).

De même l'existence de certaines pratiques professionnelles, surtout dans les pays où les ententes ne sont pas réglementées, seront susceptibles de jouer dans un sens défavorable aux étrangers. Il en sera ainsi, notamment, de l'usage de l'agrément professionnel.

Enfin, il peut arriver que l'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre soit impossible parce que l'Etat d'accueil se réserve le monopole de l'activité en cause ou bien parce qu'il en interdit purement et simplement l'exercice. Il n'y a pas là d'exception aux règles du traité puisque dans les deux hypothèses il n'existe pas de possibilité de discrimination.

III. — La procédure prévue par le traité.

L'objet du traité est de supprimer progressivement, au cours de la période de transition (qui durera de douze à quinze ans) tous les obstacles à l'établissement des ressortissants d'un Etat membre, sur le territoire d'un autre Etat membre. Pour atteindre ce résultat, on commencera par établir un programme avant de passer aux mesures d'application.

1° L'établissement d'un programme général

La commission de la C. E. E. est chargé par l'article 54 de soumettre au Conseil au cours des deux premières années de la première étape, c'est-à-dire avant le 1er janvier 1960, un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement pour chaque catégorie d'activités qui existent à l'intérieur de la communauté. L'article 63 prévoit en matière de services un programme analogue, établi dans les mêmes délais et fixé dans les mêmes conditions.

Avant d'être arrêté par le Conseil à l'unanimité, le programme général sera soumis pour consultation au comité économique et social et à l'assemblée. Ces consultations auront lieu normalement entre le 1er janvier 1960 et le 1er janvier 1962. Pendant cette période et aussi longtemps que le Conseil n'aura pas statué, la commission conserve la possibilité de modifier sa proposition initiale (art. 149, al. 2).

2° La mise en œuvre du programme

Elle appartient aussi au Conseil statuant par voix de directives (art. 54-2, art. 63-2) prises à l'unanimité jusqu'à la fin de la première étape de la période de transition (1er janvier 1962) et ensuite à la majorité qualifiée (soit 12 voix sur 17, art. 148-2). Il résulte de ces règles de majorité que les directives peuvent intervenir avant la fixation du programme général et au besoin en l'absence du programme général. En dehors de l'application du programme général des directives sont également prévues soit en vue de la reconnaissance mutuelle des diplômes (art. 57-1) soit pour réaliser la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives, dans le cas où celle-ci est envisagée (art. 56-2, art. 57-2).

DEUXIEME PARTIE

L'OBJET DE LA SAISINE ET SON ETUDE

I. — Le champ d'application de la saisine.

Par une lettre en date du 16 novembre 1959, le secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce confirmait la demande d'avis qu'il avait adressée au précédent Conseil le 29 juillet 1958 en même temps qu'il en précisait l'objet.

Il ne s'agit plus de définir les critères d'ordre général qui sont susceptibles de servir de guide à la liberté de l'établissement et des services — à ces questions M. Lemaire-Audoire, au nom de la commission du commerce et de la distribution a déjà très largement répondu dans la communication qu'il fit à la tribune de l'assemblée le 21 avril dernier — mais d'établir la liste des activités où les discriminations seront supprimées par priorité, en application des dispositions des articles 54-3*a* et 63-3 du traité.

C'est en effet progressivement et secteur par secteur que ces discriminations seront levées. Le délai fixé pour l'établissement du programme est évidemment assez court puisqu'il expire en principe fin 1961. Mais le fait de prévoir un programme indique bien qu'il n'y a pas obligatoirement suppression immédiate des discriminations à la fin de la première étape. Compte tenu du degré d'avancement des travaux des commissions compétentes de Bruxelles, il paraît exclu que les premières mesures prennent effet avant le 1er janvier 1964. Or, il se trouve que les Gouvernements des Etats membres semblent aujourd'hui d'accord pour recommander l'accélération du processus d'intégration économique. Récemment des propositions ont été formulées en vue de ramener au 1er janvier 1966 l'échéance de la période transitoire primitivement fixée au 1er janvier 1972. Si elles devaient être retenues, la recherche de secteurs prioritaires perdrait évidemment une grande partie de son intérêt.

Aux termes du traité, une priorité doit être prévue par le programme pour les activités qui constituent une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges.

D'autres considérations entrent en jeu. Certains secteurs particulièrement sensibles connaissent des difficultés qu'il importe de ne pas aggraver. Dans d'autres, la complexité des réglementations en vigueur dans les différents Etats est telle qu'elle rend nécessaire une coordination préalablement à toute libération. Enfin, l'expansion de notre économie s'inscrit dans un plan qui fixe pour chaque branche un coefficient d'activité ; de même le développement des régions est retracé dans des programmes qui déterminent la nature des activités dont il faut encourager l'implantation. De ces programmes et de ce plan, il faut, dans toute la mesure du possible, assurer le respect, du moins aussi longtemps qu'à l'échelon européen une coordination des différents plans nationaux n'aura pas été tentée.

La complexité du sujet, ses difficultés d'approche nécessiteraient une étude approfondie de chaque secteur. Tel était d'ailleurs l'objet du questionnaire établi par la section et adressé aux différentes organisations professionnelles. Mais le délai extrêmement bref qui nous est imparti pour rapporter nous oblige à conclure avant d'avoir pu recueillir et analyser l'ensemble des réponses. Par nécessité nous nous bornerons donc à l'examen rapide des principaux secteurs de l'économie, en limitant notre étude aux problèmes posés par l'établissement et les services dans la métropole à l'exception des pays, territoires et départements d'outre-mer et de l'Algérie.

II. — La liberté d'établissement considérée comme l'un des éléments de la politique d'intégration économique.

Avant d'aborder cette étude, il importe de rappeler que la liberté d'établissement n'est qu'un des moyens mis par le traité à la disposition de la Communauté, pour réaliser, au-delà d'une simple union douanière, l'intégration des économies des six Etats. L'ensemble de ces moyens : établissement d'un tarif douanier commun, instauration dans certains secteurs d'une politique commune, égalisation des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins, etc. forment un tout dont il paraît difficile de dissocier l'un des éléments.

Il est, dans ces conditions, indispensable de lier étroitement les premières décisions qui seront prises dans le domaine de l'établissement, en particulier avec les mesures d'harmonisation dont le traité prévoit l'exécution avant la fin de la première étape. C'est dans cette perspective que le Conseil économique et social procédera à l'examen des secteurs d'activité où l'établissement est susceptible d'être libéré en priorité.

III. — L'étude des différents secteurs.

A. — Le secteur industriel

a) *Le principe d'une liberté anticipée de l'établissement industriel.*

C'est dans le secteur industriel que la faculté de créer ou de transférer librement des entreprises dans chacun des six pays de la Communauté aura les effets les plus visibles et les plus durables sur le développement de la production et des échanges. Elle permettra le choix des meilleures implantations en fonction des seuls critères économiques, elle favorisera la spécialisation des fabrications.

Elle n'élargira pas sensiblement les possibilités offertes aux industriels européens de s'installer en France. Celles-ci, en effet, restent limitées par les restrictions mises à la libre circulation des capitaux. Or, en cette matière, le traité se montre relativement prudent, puisqu'aucune décision ne peut intervenir avant la fin de la période transitoire si elle ne réunit pas l'unanimité des Etats membres.

Elle n'apportera pas davantage de bouleversements dans la structure de l'économie française. Aujourd'hui l'investissement étranger en France ne rencontre guère d'autre obstacle que le contrôle des changes. Et celui-ci s'est notablement assoupli. Depuis les décisions monétaires du 28 décembre 1958, les investissements étrangers, quelle que soit la date de constitution ou la forme qu'ils auront revêtue, bénéficieront d'une possibilité de retransfert au cours officiel, en cas de liquidation. Sans doute, le régime actuel n'a-t-il pas aboli la nécessité d'une autorisation du ministère des finances pour les investissements étrangers productifs. Mais un système compte surtout par l'esprit dans lequel il est appliqué. Or, cet esprit est de plus en plus libéral : 90 p. 100 des projets soumis au comité des investissements sont en moyenne acceptés.

Il est permis, dans ces conditions, de s'interroger sur les avantages nouveaux que conférerait à une société belge ou allemande par exemple, la liberté d'établissement. Ceux-ci paraissent être essentiellement d'ordre psychologique et d'ordre pratique, dans la mesure surtout où ils épargneront aux intéressés des démarches et des formalités trop nombreuses et trop longues. Il faut considérer aussi qu'à la fin de la période transitoire, lorsque toutes les restrictions à la circulation des marchandises auront été supprimées, s'ouvrira la perspective d'échanges faciles et stables entre les sociétés mères et leurs filiales installées en France. L'investissement industriel constitue en quelque sorte, une traite tirée sur l'avenir de l'Europe.

Ce n'est pas notre rôle que d'examiner, d'un point de vue théorique, les effets de l'investissement étranger sur l'économie nationale, ses conséquences bénéfiques ou maléfiques. Ce sujet a été très complètement traité par M. Vallon, dans son remarquable rapport sur « le problème des investissements étrangers en France métropolitaine ». L'on se bornera, ici, à constater que la question ne peut être abordée, que replacée dans le contexte libéral du traité de Rome, qui, parallèlement à la libre circulation des personnes, prescrit la levée progressive des restrictions à la circulation des capitaux et des marchandises. A l'issue de la période transitoire la liberté de l'initiative individuelle sera totale. Se prévaloir de la protection qui subsiste provisoirement pour éloigner l'investissement européen de notre territoire serait se porter préjudice à soi-même. Il est clair, en effet, que l'industriel étranger qui ne réalisera pas ses projets en France les exécutera de toute façon sur un autre point du Marché commun, peut-être même à proximité de notre frontière, et qu'assez rapidement il écoulera sur le marché français les produits qu'il aura fabriqués non plus avec notre main-d'œuvre et notre outillage, mais avec une main-d'œuvre et un équipement étrangers.

Dans ces conditions, il apparaît qu'il n'y a pas d'inconvénient majeur à recommander le principe d'une liberté anticipée de l'établissement dans l'industrie. Il importera toutefois de s'assurer préalablement à toute libération que « les conditions d'établissement ne sont pas faussées par des aides accordées par les Etats » (art. 54, 3 *h*).

b) *Les secteurs réservés.*

Convient-il de donner à ce principe une portée générale, ou au contraire d'effectuer un choix entre les différentes branches d'industries ? Il peut paraître séduisant d'utiliser la modulation dans le temps de la libération de l'établissement, pour orienter l'investissement vers certains secteurs, de préférence à d'autres. Ce procédé aurait l'avantage de tenir compte de la situation respective de chaque industrie et permettrait en particulier de diriger les capitaux européens vers les secteurs dont le Plan signale

les insuffisances : biens d'équipement, industries mécaniques, etc. Il serait vain pourtant de croire que l'investissement européen se substituera à la carence de l'initiative nationale privée ou publique, en s'orientant vers des activités marginales. C'est, en toutes circonstances, la rentabilité qui dictera son choix.

Il importe néanmoins de réserver le cas d'un certain nombre d'industries qui traversent actuellement une crise de structure et où des opérations de concentration, de spécialisation et surtout de reconversion sont en cours, en vue justement de permettre leur adaptation aux conditions du Marché commun à l'issue de la période transitoire. Ce sont essentiellement :

— l'industrie charbonnière ;
— l'industrie du textile, de l'habillement ;
— l'industrie du cuir et de la chaussure ;
— la construction navale ;
— la construction aéronautique ;
— l'industrie du matériel ferroviaire,

et peut-être l'ensemble des industries alimentaires, quoique d'une branche à l'autre la situation ne soit guère comparable. Seules l'industrie des pâtes alimentaires, la conserverie (poissons notamment) et la minoterie éprouvent des difficultés sérieuses.

Enfin, dans les industries du bâtiment et des travaux publics, la libération sera limitée à l'établissement, à l'exclusion des services. Cette dernière suppose l'harmonisation préalable des charges fiscales et sociales. Or l'article 13 du règlement n° 3 de la Communauté européenne économique, relatif aux travailleurs migrants, autorise, par exception au principe posé à l'article 12, le rattachement temporaire de ceux-ci à leur régime national de sécurité sociale pendant une période d'un an renouvelable. Pour les industries telles que le bâtiment et le génie civil, où la main-d'œuvre constitue l'élément principal du prix de revient, la concurrence risque assez d'être gravement faussée (1).

c) *Les considérations régionales.*

La concentration dans certaines parties du territoire de plusieurs industries appartenant à des branches en récession, pose pour ces régions — qui souvent sont aussi celles où l'expansion démographique est la plus marquée — un problème aigu de l'emploi. Pour y porter remède, le Gouvernement a décidé d'accorder aux industriels qui s'installent dans ces zones dites « zones critiques » ou « zones spéciales de conversion » des avantages substantiels soit sous forme de prêts ou d'allègements fiscaux, soit sous forme de capital par l'octroi d'une prime d'équipement. Ces mesures s'appliquent sans discrimination de nationalité. Est-il possible, en libérant par priorité l'établissement dans ces régions, d'orienter vers elles les sociétés européennes qui cherchent à investir. La réponse est négative. En matière d'établissement, le traité ne prévoit de suppression de discriminations que par secteur.

Cependant il est toujours loisible à un Etat membre de prendre dans un domaine régi par le traité des mesures unilatérales, quand celles-ci sont dans l'esprit même du traité. Pourquoi le Conseil économique et social ne recommanderait-il pas au gouvernement de lever immédiatement, et sans réciprocité, les discriminations relatives à l'établissement industriel dans les zones spéciales de conversion et dans certaines zones critiques ? Une telle mesure ne saurait porter préjudice aux industriels français puisqu'elle n'apporte aux investisseurs européens aucun privilège financier dont ils ne puissent déjà revendiquer le bénéfice. Par contre dans un domaine où, à l'étranger en particulier, l'information fait largement défaut, la portée psychologique de ce geste peut être considérable.

d) *Le problème particulier des petites et moyennes entreprises.*

Généralement plus vulnérables à la concurrence, les petites et moyennes entreprises sont-elles susceptibles de bénéficier d'un traitement spécial à l'intérieur de chaque secteur ? En d'autres termes peut-on envisager de limiter la liberté d'établissement aux entreprises d'une certaine dimension ? Indépendamment des difficultés de réalisation qu'il comporte, un tel choix est juridiquement impossible. Il se heurte également au principe de la libération par secteur défini par le traité. Au reste, la protection qu'il assurerait serait illusoire : il épargnerait à ces entreprises la concurrence sur le marché national d'entreprises de même taille, tandis qu'elles resteraient exposées à celle plus efficace et plus dommageable d'usines importantes.

Aux inquiétudes qui pourraient se manifester dans certains milieux professionnels, on peut répondre que les secteurs où les petites entreprises éprouvent les difficultés les plus sensibles — c'est le cas du cuir et des textiles — ne figurent pas parmi ceux où l'établissement sera libéré par priorité.

(1) Ce texte a été ajouté à la suite de l'adoption d'un amendement en séance plénière.

B. — Le secteur artisanal

Les réglementations nationales concernant l'accès aux métiers artisanaux et leur exercice diffèrent par leur nature et leur portée. En outre, la conception même de l'artisan varie d'un Etat à l'autre. Ici c'est la dimension de l'entreprise (nombre de salariés) qui définit l'artisan ; là c'est la notion de métier qui prévaut. En France le problème est encore compliqué par l'existence de deux régimes distincts applicables l'un aux départements de l'Alsace et de Lorraine, l'autre au reste du territoire.

Dans ce secteur, la suppression de discriminations entre nationaux et non nationaux n'aurait évidemment aucune signification, car subsisteraient intégralement toutes les disparités provenant des législations. La France, dont la réglementation est relativement libérale, verrait alors affluer sur son territoire de nombreux candidats artisans qui n'auraient pu satisfaire aux conditions exigées pour leur établissement dans leur pays d'origine.

Afin de préserver la valeur technique de l'artisanat et de ne pas aggraver les difficultés économiques qu'éprouvent certains métiers, il paraît souhaitable de renoncer à toute liberté de l'établissement tant que la coordination des législations n'aura pas été réalisée.

C. — Le secteur commercial

Pour certaines professions, une fois supprimées les discriminations au sens propre du terme, on se trouvera encore en présence selon l'Etat considéré, soit de réglementations très libérales comportant un accès et un exercice faciles ou même libres, soit au contraire d'un système plus rigide dans lequel l'accès et l'exercice même d'activités secondaires sont subordonnées à des examens de capacité professionnelle. Par conséquent une liberté de l'établissement qui ne serait pas assortie, dans de tels cas, d'une coordination des réglementations risquerait de provoquer, au détriment de certains ressortissants ou même de certains Etats membres, un déséquilibre susceptible de mettre en question la réciprocité des avantages que les Etats se sont consentis par le traité.

Tel est en particulier le cas du commerce de détail qui, en Allemagne, est soumis, dans son ensemble, à autorisation, réglementé pour la majorité des professions en Hollande et libre en France (1). On peut donc craindre que les Français soient ici défavorisés par rapport aux Allemands et aux Hollandais notamment

Or, l'appareil commercial français passe déjà pour être pléthorique et il n'est pas exclu que l'évolution démographique aggrave demain cette situation. Il serait, par conséquent, souhaitable d'éviter un afflux trop brutal de commerçants étrangers, phénomène qui serait favorisé par le déséquilibre existant entre la densité de population des différents pays de la Communauté. Nos négociateurs s'efforceront, dans ce domaine, de lier l'élimination des restrictions à la coordination des réglementations.

Par contre, il leur sera permis de se montrer plus libéraux en matière de commerces d'importation et d'exportation et de commerces de gros. Ces activités ne font pas l'objet d'une réglementation aussi complexe ni aussi diverse que le commerce de détail, leur libération n'aurait donc pas généralement de conséquences dommageables sur l'économie française. Elles apportent une très large contribution au développement des échanges européens et de ce point de vue la suppression anticipée des discriminations s'inscrit exactement dans les objectifs du traité. Il convient donc d'en retenir le principe, sauf à réserver le cas des commerces de gros qui écoulent des produits d'industries où l'établissement n'est pas libéré.

D. — Le secteur agricole

Le traité permet-il de surseoir à l'élaboration des directives relatives à la liberté d'établissement jusqu'à la définition d'une politique agricole commune ? Il ne semble pas. Les juristes de la Communauté font observer à ce sujet qu'il y a peu de points communs entre la politique commune qui modifiera les politiques nationales en fonction d'objectifs communautaires et les questions d'établissement dans lesquelles il s'agit simplement de faire disparaître les discriminations entre nationaux et ressortissants des Etats membres, mais à l'intérieur du cadre juridique et de la politique actuels.

Les négociateurs ont cependant prévu un régime spécial pour l'agriculture : la liberté d'établissement (art. 54, 3 *a*) n'est possible que dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis par l'article 39-3, c'est-à-dire dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre d'une politique agricole commune.

(1) Sur ce point on consultera avec intérêt le rapport de M. Lemaire-Audoire (séance du 9 décembre 1958).

Il ne serait pas concevable, en effet, que l'instauration précipitée de la liberté d'établissement contrarie la mise en application de la politique commune, en accentuant ou en provoquant de nouveaux déséquilibres de structure. Or, les statistiques montrent que la France représente 50 p. 100 du territoire agricole de la Communauté et qu'elle compte 132 personnes actives par 1.000 hectares cultivés contre 235 au Bénélux, 365 en Allemagne et 409 en Italie.

Du fait des différences de densité démographique, la valeur des terres à l'intérieur de la Communauté s'établit pour des qualités comparables, à des niveaux très différents ; elle est en France nettement moins élevée que dans les autres pays du Marché commun. En outre, l'inégal développement des connaissances techniques et la diversité des conditions d'exploitation ont tendance à handicaper l'agriculteur français. Enfin il n'est pas possible d'ignorer « les difficultés propres à chaque pays, la République fédérale d'Allemagne obligée de réinstaller sur son sol des millions de paysans en provenance de l'Est, la Hollande étouffant sur son territoire et luttant pour gagner des terres sur la mer, l'Italie contrainte de réanimer et de donner du travail à tout le Mezzo-Giorno » (1).

La France risque ainsi de devenir, pour nos partenaires européens, le pays d'accueil par excellence. Afin d'éviter des difficultés d'ordre économique et aussi d'ordre sociologique, il est nécessaire de subordonner la liberté d'établissement à la mise en œuvre de la politique commune.

E. — Le secteur des transports

Il est certain que la libération de l'établissement s'applique aux transports. Toutefois il semble bien que les navigations maritimes et aériennes, qui ne figurent pas dans le titre IV du traité, soient exclues de son champ d'application.

Dans le domaine des transports intérieurs, il existe une réglementation complexe et un certain nombre de monopoles de fait qui rendent la libération de l'établissement à peu près inopérante. En outre, il apparaît bien que c'est surtout par élimination des discriminations tarifaires que l'on augmentera le volume du trafic et échanges à l'intérieur de la Communauté.

L'élaboration d'une politique commune des transports devrait donc précéder la levée des restrictions à l'établissement.

(1) Rapport de M. Nové-Josserand au nom de la section de l'expansion agricole.

F. — Les banques et les assurances

Bien que la notion de banque diffère largement de pays à pays, les restrictions à l'établissement sont, dans l'ensemble, peu nombreuses. Les conditions de création d'agences ou de sièges d'opérations par les banques établies à l'étranger portent dans la plupart des pays sur la justification d'un minimum de fonds propres utilisés dans le pays et la tenue d'une comptabilité distincte pour les opérations qui y sont effectuées. Seule l'Italie exige le dépôt d'un cautionnement. Il n'y a donc pas de motif de retarder la suppression des discriminations si les conditions prévues à l'article 57-2 peuvent être réunies.

La question des assurances est plus complexe : suivant les branches, la réglementation varie de pays à pays. Les conditions d'agrément et les garanties exigées ne sont pas identiques ; les branches sur lesquelles l'Etat exerce son contrôle ne sont pas les mêmes, si bien que la suppression des discriminations laisserait encore subsister des inégalités de traitement importantes entre nationaux et non-nationaux.

G. — Les professions libérales

Il paraîtrait logique de prévoir, en premier lieu, la liberté de l'établissement et des services dans les professions qui sont étroitement associées aux activités spécifiquement économiques de la Communauté, telles que celles d'ingénieur, d'architecte, d'expert comptable ou de conseiller en organisation. Dans les autres activités libérales, la liberté de l'établissement se justifie par des considérations d'ordre sociologique beaucoup plus qu'économique.

Toutefois, la diversité des conditions d'exercice de ces professions, l'inégalité de valeur des diplômes et des titres universitaires, exposent le candidat étranger à l'établissement à des difficultés pratiques souvent insurmontables. Il importera donc de subordonner la liberté de l'établissement à :

— l'unification progressive des méthodes nationales de formation professionnelle et des règles d'accès aux différentes carrières, en procédant notamment, en application de l'article 57-1 du traité, à la reconnaissance mutuelle des diplômes ;

— l'harmonisation des codes des devoirs professionnels ou déontologiques auxquels doivent se plier les membres de certaines professions libérales.

ANNEXE AU RAPPORT

RAPPORT POUR AVIS PRESENTE PAR M. NOVE-JOSSERAND, AU NOM DE LA SECTION DE LA PRODUCTIVITE ET DE L'EXPANSION AGRICOLES

Problèmes posés par l'application de certaines dispositions du Traité de Rome, relatives au droit d'établissement dans le Marché commun et en particulier l'article 54 (3-a).

RAPPORT POUR AVIS A LA SECTION DES INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES, PRÉSENTÉ PAR M. NOVÉ-JOSSERAND, RAPPORTEUR

INTRODUCTION

Le 28 juillet 1959, le bureau du conseil économique et social décidait de saisir pour avis la section de la productivité et de l'expansion agricoles des problèmes que pose l'application de certaines dispositions du traité de Rome relatives au droit d'établissement dans le Marché commun, et, en particulier l'article 54-3 *a*. La section des institutions économiques internationales était saisie au principal.

L'article 54-3 *a*, du traité, auquel il est fait référence, précise que le « conseil et la Communauté traitent, en général par priorité des activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges ».

L'agriculture constitue, à coup sûr, une de ces activités.

La question présente un certain caractère d'urgence car, aux termes de l'article 54 paragraphe 1er, il est précisé que : « avant la fin de la 1re étape, le conseil arrête, à l'unanimité, sur proposition de la commission et après consultation du comité économique et social et de l'assemblée, un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement qui existent à l'intérieur de la Communauté. La commission soumet cette proposition au conseil au cours des deux premières années de la 1re étape ».

Or, la deuxième année expire le 31 décembre prochain.

Il est possible, sinon probable, que cette date ne sera pas impérative. Mais s'il y a sursis il sera sans doute court. Il est donc nécessaire que soient mesurées dès maintenant, dans toute leur étendue et dans la mesure du possible, les conséquences, au point de vue français, de la liberté d'établissement dans le domaine agricole.

Le gouvernement va être amené à donner des instructions précises à ses négociateurs ; la section de la productivité et de l'expansion agricoles désire l'éclairer dans cette tâche.

***

La libre circulation des personnes, qui comporte notamment le droit d'établissement, est un des objectifs fondamentaux du traité de Rome.

Certes une période de transition de douze ans, par trois étapes de quatre ans, à compter de l'entrée en vigueur du traité, est ménagée, période pouvant éventuellement être prolongée de trois années supplémentaires.

Mais, outre que la tendance actuelle paraît se diriger vers un raccourcissement des délais, le résultat final reste néanmoins inéluctable : aucune discrimination ne sera, en fin de compte possible, entre Français et ressortissants des pays du Marché commun, tant en ce qui concerne le droit d'exercer la profession agricole que celui d'acquérir une propriété rurale en France.

En ce qui concerne l'Algérie, les départements d'outre-mer, les pays et territoires d'outre-mer, le droit d'établissement leur sera étendu progressivement dans le temps (art. 8 de la convention d'application relative à l'association des pays d'outre-mer et des territoires d'outre-mer à la Communauté).

L'article 54, paragraphe 2 *e*, du traité est formel : « Le conseil et la commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues ... notamment ... en rendant possible l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un Etat membre par un ressortissant d'un autre Etat membre, dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis à l'article 39 ».

Cet article 39 (§ 2) constitue donc un préalable à l'instauration de la liberté d'établissement en agriculture, il dispose que :

« Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des dispositions spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

« *a*) Du caractère particulier de l'activité agricole découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ;

« *b*) De la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ;

« *c*) Du fait que, dans les Etats membres, l'agriculture constitue un facteur intimement lié à l'ensemble de l'économie ».

On constate donc que la situation dans le domaine agricole est toute différente de celle existant en matière commerciale ou industrielle.

CHAPITRE Ier

L'établissement dans l'agriculture des étrangers.

LÉGISLATION ET SITUATION ACTUELLES (1)

La législation.

Précisons tout de suite que notre étude ne concerne pas l'activité des salariés agricoles, bien que l'introduction de main-d'œuvre salariée étrangère ne soit pas sans incidence, car ces ouvriers agricoles, après avoir séjourné quelque temps en France, ont pu accéder au métayage ou au fermage.

Désormais aux termes des dispositions de l'article 54, 3-*d*) du traité, « les travailleurs salariés d'un des Etats membres, employés sur le territoire d'un autre Etat membre, peuvent demeurer sur ce territoire pour y entreprendre une activité non salariée lorsqu'ils satisfont aux conditions auxquelles ils devraient satisfaire s'ils venaient dans cet Etat au moment où ils veulent accéder à cette activité ».

(1) Il existe très peu de documentation sur cette question, hormis une étude de M. Legendre, du ministère de l'agriculture, parue dans la *Revue de la Société française d'économie rurale* de juillet 1958, qui a été précieuse pour l'élaboration de ce rapport.

⁂

En ce qui concerne l'*exercice de la profession agricole*, l'exploitant étranger jouissait jusqu'à la dernière guerre d'une parfaite égalité de traitement avec l'agriculteur français, car les pouvoirs publics ne semblaient pas hostiles à une certaine immigration agricole. L'étranger exploitant en France n'était soumis qu'à la réglementation générale sur le droit de séjour.

C'est une loi du 19 février 1942 qui a introduit la première discrimination en décidant que les concessions de parcelles ou d'exploitations abandonnées étaient réservées aux seuls Français.

Puis, le statut du fermage et du métayage en 1946 excluait du bénéfice de ses dispositions les étrangers, à moins que ceux-ci n'aient manifesté l'intention de faire acquérir la nationalité française à leurs enfants.

Le législateur a voulu que ce statut, directement lié à l'exploitation et à la propriété du sol français, soit réservé à des éléments fixés de façon permanente en France, qui aient prouvé leur attachement à leur pays d'accueil. Ainsi, le droit de préemption, le droit de renouvellement, le droit de conversion du métayage en fermage, le tiercement, la suppression des redevances accessoires et le droit aux indemnités du fermier sortant étaient pratiquement refusés aux étrangers. Cette différence de traitement ne devait pas aller sans difficultés à l'époque (concurrence et surenchères entre candidats preneurs), car de nombreux bailleurs, pour échapper aux contraintes du statut, recherchèrent de préférence aux Français des fermiers ou des métayers étrangers.

De multiples et longues controverses ont surgi à propos de l'application du statut aux étrangers. Cependant, par le biais de la réciprocité législative et de la clause de la nation la plus favorisée, les étrangers ont pu progressivement bénéficier de la plupart des dispositions du statut.

A l'heure actuelle, *seul l'exercice du droit de préemption* (qui relèverait davantage de la législation sur le droit de propriété que de celle des baux ruraux) *est l'objet de discriminations*. Il ne s'applique aux étrangers que lorsqu'il existe une réciprocité législative. Seule, parmi nos partenaires du Marché commun, la Belgique en bénéficierait, car la Hollande, l'Italie et l'Allemagne ont renoncé pour leurs nationaux à l'exercice du droit de préemption. Il est d'ailleurs curieux de constater que si le droit de préemption ne peut jouer, l'acquisition des terres, elle, ne connaît aucun obstacle.

⁂

Parallèlement au développement de la jurisprudence relative au statut du fermage et du métayage, il y a lieu d'examiner l'évolution de la réglementation du droit d'établissement des étrangers en France.

Depuis la guerre *il existe une réglementation de l'exercice de la profession d'exploitant étranger.*

Cette réglementation résulte, en fait, de trois textes :

— l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;
— le décret du 20 janvier 1954 ;
— l'arrêté du 30 mars 1955.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a apporté à la réglementation antérieure deux séries d'innovations :

a) Le titre de séjour est désormais distinct de l'autorisation de travail ou de l'autorisation d'exercer une profession déterminée ;

b) Au fur et à mesure que la durée de séjour de l'étranger dans notre pays s'accroît, celui-ci peut prétendre à des avantages de plus en plus importants du point de vue de l'exercice des professions.

C'est ainsi que l'article 17 de cette ordonnance prévoit que « les étrangers recevront de plein droit, sur leur demande, l'autorisation d'exercer sur l'ensemble du territoire la profession de leur choix » après dix ans de séjour en qualité de résident privilégié (avec réduction d'un an par enfant à charge).

Le décret du 20 *janvier* 1954 *et l'arrêté du* 30 *mars* 1955 prévoient que l'étranger qui désire exploiter une entreprise agricole doit y être autorisé (article 1er). Cette autorisation est accordée, en principe, sous forme d'une carte professionnelle ; provisoirement, par un avis favorable du directeur des services agricoles et, le cas échéant, du ministre de l'agriculture.

Les étrangers établis au 15 août 1957 obtiennent de plein droit cet avis favorable pour l'exploitation sur laquelle ils étaient installés à cette date.

Les mutations d'exploitation à exploitation doivent être également autorisées.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 reconnaissait le droit d'exercer l'activité de leur choix sur l'ensemble du territoire à tous les étrangers qui avaient bénéficié sans incident pendant dix ans de la carte de résident privilégié. Ces étrangers échappaient aux obligations créées par le décret du 20 janvier 1954, qui n'autorisait l'exercice de la profession agricole par un étranger qu'après la délivrance par les soins du ministère de l'agriculture d'une carte professionnelle.

Un arrêt récent de la cour de cassation (C. de cas., civ., sec. soc., 6 février 1959, dame Roques contre van Swaelen) a rappelé que l'obtention de cette carte est une condition préalable et nécessaire à l'exercice de la profession agricole et que le refus de ce document équivaut à une interdiction d'exercer cette profession. C'est ainsi que fut cassé l'arrêt décidant qu'un ressortissant belge a bénéficié du statut du fermage sans qu'il ait été recherché s'il possédait ou non la carte d'exploitant agricole. En effet, sont frappés de nullité absolue les contrats passés par une personne n'ayant pas l'aptitude légale à les conclure en France.

Cependant, il ne semble pas qu'en pratique les pouvoirs publics aient à l'époque scrupuleusement exécuté les prescriptions du décret du 20 janvier 1954. C'est pourquoi l'arrêté du 30 mars 1955 oblige l'étranger, qui désire exploiter, à obtenir une autorisation d'exploitation délivrée par le directeur départemental des services agricoles.

Il ne s'agit pas d'une autorisation générale d'exercer la profession. Cela ne concerne qu'une exploitation nominalement désignée.

En conséquence, tout changement d'exploitation doit donner lieu à autorisation nouvelle, ce qui implique un nouveau contrôle (sauf en ce qui concerne les résidents privilégiés, rappelons-le, qui eux ont de plein droit, une autorisation générale valable n'importe où).

Si les services du ministère de l'agriculture paraissent avoir suivi une politique très libérale dans ce domaine, il est certain que le seul fait que cette autorisation ait été prévue par des textes réglementaires a sans doute découragé de nombreuses velléités d'installation.

⁂

Quant au *droit d'acquérir une propriété rurale*, il est chez nous entièrement libre et ne trouve d'éventuelle limite que dans les réglementations particulières des différents pays entravant la libre circulation des capitaux ; mais ces restrictions, en application du traité de Rome, doivent disparaître progressivement.

On notera que si le bénéfice du statut du fermage et du métayage a été refusé aux exploitants étrangers il ne l'a jamais été pour les bailleurs étrangers.

Cependant, à plusieurs reprises, le législateur français a institué des mesures de discrimination. Si un projet de loi soumettant à autorisation administrative l'acquisition d'immeubles par les étrangers, voté par la Chambre des députés, le 6 novembre 1922, n'a en définitive, jamais été adopté, le décret du 10 octobre 1940, aujourd'hui abrogé interdisait, sauf dérogation spéciale, la cession par un Français à un étranger d'un immeuble sis en France. La loi du 16 novembre 1940, annulée par l'ordonnance du 2 novembre 1945 soumettant les opérations immobilières à l'autorisation préfectorale, bien que ne visant pas spécialement les étrangers, a permis à l'administration d'empêcher certaines acquisitions d'immeubles par les étrangers et tout spécialement par des nationaux de pays ennemis.

La situation actuelle.

Les deux derniers recensements portant sur le nombre des exploitants étrangers exerçant la profession en France ont donné les résultats suivants :

— en 1945 on en signale 45.000 ;
— en 1955 on en signale 41.000.

Contrairement aux apparences ces chiffres n'excluent pas un certain nombre d'entrées annuelles : 7 à 800 chaque année. On constate cependant une certaine diminution au moins nominale dont les principales causes sont les naturalisations, les retours au pays d'origine et les glissements vers d'autres professions.

Le chiffre de 41.000 représente 2 p. 100 de l'ensemble des exploitants agricoles exerçant en France. Sur ces exploitants, 56 p. 100 sont originaires des pays du Marché commun (voir tableau). Leur répartition, d'autre part, est loin d'être uniforme sur tout le territoire français.

Le Sud-Est, depuis longtemps, a connu une immigration italienne qui s'est également dirigée, après la première guerre mondiale, vers le Sud-Ouest à la rénovation duquel elle a largement contribué.

Dans le Languedoc se sont concentrés des viticulteurs espagnols tandis que les départements limitrophes de la Suisse connaissaient une certaine implantation d'agriculteurs helvétiques.

Par ailleurs, on a signalé des installations de petits groupes d'agriculteurs étrangers dans diverses régions : colonie hollandaise dans l'Yonne ; Italiens dans les terres difficiles du Sud de la Creuse et dans les Landes.

Certaines de ces installations ont obtenu des résultats satisfaisants et constitué un apport positif et humain pour les régions qui en bénéficiaient.

D'autres ont pu paraître moins opportunes. C'est ainsi que les régions du Nord et du Nord-Est ont vu s'instituer une concurrence, souvent vive, entre exploitants belges et candidats français, ceux-ci moins bien pourvus en capitaux. (Cette concurrence a eu parfois pour résultat non seulement une augmentation du prix des fermages mais aussi une hausse généralisée du prix des terres.)

Dans certains cas d'ailleurs, les étrangers ont bénéficié pour s'installer en France de l'aide directe de leur gouvernement ou d'organismes paragouvernementaux. Il existe, notamment en Hollande et en Allemagne, des organisations chargées de renseigner le candidat à l'émigration sur les pays et les régions les plus propres à l'accueillir et de l'aider par des subventions et des prêts.

On sait d'ailleurs qu'une disposition du Traité (art. 54-3 *h*) prévoit que les conditions d'établissement ne doivent pas être faussées par des aides accordées par les Etats. Nos négociateurs ne doivent pas perdre de vue cette disposition.

Une coordination s'est établie entre les directions des services agricoles chargées d'examiner les demandes des étrangers, les organisations professionnelles agricoles du département et les représentants de l'association nationale des migrations rurales, pour veiller à ce que l'installation en France des étrangers se fasse sans heurts.

Répartition des exploitations selon la nationalité et le mode de faire valoir (1) *d'après le recensement agricole* 1955.

MODE DE FAIRE VALOIR	NOMBRE d'exploitations.	NATIONALITES						
		Française.	Total Marché Commun.	Allemande.	Belge.	Italienne.	Hollandaise.	Autres nationalités.
L'exploitant est propriétaire des bâtiments:								
Faire valoir direct seul	1.107.142	1.094.007	5.478	65	1.148	4.210	55	7.618
Métayage	8.981	8.526	263	3	9	249	2	192
Fermage ou location	27.075	26.386	404	3	212	185	4	285
Plusieurs modes	458.262	454.117	2.254	49	1.454	728	23	1.884
L'exploitant n'est pas propriétaire des bâtiments:								
Faire valoir direct seul	85.708	82.687	1.179	23	119	1.023	14	1.841
Métayage	63.043	56.783	4.442	28	55	4.345	14	1.817
Fermage ou location	362.110	351.502	7.129	70	3.183	3.609	267	3.479
Plusieurs modes	114.063	112.176	1.209	19	673	502	15	677

(1) Source: I. N. S. E. E.

CHAPITRE II

Les conséquences possibles de l'instauration du Marché commun quant à l'établissement des agriculteurs.

Il est difficile de discerner dès maintenant quelles vont être pour l'agriculture française les conséquences du Traité de Rome, et notamment les dispositions relatives au droit d'établissement. Mais pour imaginer cet avenir, il faut nous abstraire d'une vision traditionnellement limitée au seul territoire national et porter les regards sur l'ensemble des territoires constitués par les six pays. Cet examen fait apparaître immédiatement un certain nombre de déséquilibres ou de différences entre les régions agricoles européennes.

Les statistiques soulignent tout d'abord des différences considérables entre les densités de population.

Si pour 1.000 hectares cultivés, la population agricole active en France est de 132 personnes, elle atteint 235 au Bénélux, 365 en Allemagne et 409 en Italie. Mais ces chiffres sont des moyennes nationales — et de ce fait elles déforment facilement la réalité. Dans certaines régions hollandaises ou italiennes la densité d'occupation au sol atteint des proportions que nous ayons du mal à imaginer.

Du fait de ces différences de densité démographique — la valeur des terres à l'intérieur de la Communauté s'établit pour des qualités comparables à des niveaux tout à fait différents. C'est ainsi qu'en France (où les prix de la terre varient très sensiblement de régions à régions) — la terre à l'heure actuelle vaut bien moins cher que dans les autres pays du Marché commun.

Autre disparité, l'inégal niveau technique des agriculteurs des six pays. On doit constater que les efforts faits pour développer la formation professionnelle des ruraux n'ont pas été aussi rigoureux chez tous les partenaires. Si la France paraît avoir pris conscience récemment de ce problème — il est vraisemblable que nos agriculteurs seront encore longtemps handicapés par la carence de notre enseignement agricole — et le retard de notre vulgarisation.

L'équilibre économique des exploitations dans les diverses régions européennes n'est pas le même tant s'en faut (conséquence sur l'autofinancement des exploitations, l'endettement...). Le récent rapport sur la politique agricole commune le souligne en comparant les niveaux des prix agricoles.

Différences de prix en 1958-1959 *des produits agricoles dans les Etats membres.*

(Moyenne arithmétique = 100.)

	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE	BELGIQUE	PAYS-BAS
Blé	74,2	107,9	113,3	100,3	81,8
Betterave	84,9	119,5	98,1	104	93,1
Bovins	86,2	92,7	121,8	93,9	98,8
Lait	93,4	102,8	96,5	96,5	96,5

D'autres chiffres pourraient illustrer la situation défavorable des agriculteurs français lorsqu'ils achètent les produits nécessaires à leurs exploitations.

Enfin, il n'est pas possible d'ignorer les difficultés propres à chaque pays, la République fédérale d'Allemagne obligée de réinstaller sur son sol des millions de paysans en provenance de l'Est, la Hollande étouffant sur son territoire et luttant pour gagner des terres sur la mer, l'Italie contrainte de réanimer et de donner du travail à tout le Mezzo-Giorno.

***

Dans tous les pays un problème des structures agricoles se pose, car il faut permettre à chaque paysan d'obtenir une productivité en rapport avec les progrès techniques de notre époque. Dans la Communauté économique européenne, plus des deux tiers de toutes les exploitations sont inférieures à dix hectares.

Le Conseil économique a pris conscience de la gravité de ce problème lorsqu'il recommandait au Gouvernement l'adoption d'un ensemble de mesures dans le rapport de M. Louis Leroy sur « la sauvegarde et la modernisation de l'exploitation agricole française de type familial » (*Journal officiel*, Avis et Rapports du Conseil économique, n° 6, du 4 avril 1958).

Exploitations agricoles et superficies cultivées (1).

PAYS	NOMBRE d'exploitations (en milliers).	SUPERFICIE cultivée (en milliers d'hectares).	POURCENTAGE DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS ET SUPERFICIE CULTIVÉE par catégorie.												DIMENSIONS moyennes de l'exploitation (en hectares).	ANNÉE
			Exploitations.	Superficie.	Exploitations.	Superficie.	Exploitations.	Superficie.	Exploitations.	Superficie.	Exploitations	Superficie.	Exploitations	Superficie.		
Belgique	252	1.795	58	22	23	24	13	26	5	19	1	7	0	2	7,12	(4) 1950
Luxembourg	14	141	41	10	21	15	24	33	13	35	1	6	0	1	10,07	(4) 1950
Allemagne (R. F.) (2)	1.724	14.928	48	14	23	18	16	23	9	26	2	10	1	9	8,66	(4) 1950
France (3)	2.117	32.845	30	5	22	11	25	22	18	32	4	15	1	15	15,50	(3) (4) 1950
Pays-Bas	241	2.297	42	11	27	20	20	30	10	31	1	5	0	3	9,53	(4) 1950
Italie	2.705	25.454	67	18	18	14	9	13	4	12	1	7	1	36	9,40	(4) 1950
C. E. E. (5)	7.053	77.430	50	12	21	14	17	21	9	24	2	10	1	19	10,67	± 1950

(1) Exploitations de 1 ha, et plus.
(2) Non compris les superficies boisées.
(3) Nombre d'exploitations en 1956; superficie cultivée en 1946.
(4) Source: F. A. O., « Report on the 1950 world census of agriculture ».
(5) Estimation.

Dans la plupart des cas il s'agit d'agrandir l'instrument de travail — d'accroître la superficie du sol par travailleur.

C'est ainsi qu'en Allemagne une tradition séculaire existe en matière de colonisation (Brandebourg, Pays de Marches) et tout au long de son histoire ce pays a su organiser de vastes mouvements d'agriculteurs vers des régions insuffisamment occupées.

En France, a pris naissance le mouvement des migrations rurales qui, en dix ans, a transféré 7.000 familles de régions pléthoriques en main-d'œuvre (où elles cultivaient 90.000 hectares) vers des régions dites d'accueil où elles ont pu se redéployer sur 300.000 hectares.

Les migrations rurales se heurtent d'ores et déjà à la difficulté de trouver des terres, il ne serait pas opportun qu'une concurrence leur soit faite par les organismes similaires des pays participants, provoquant des surenchères désastreuses lors de l'achat des terres et de la fixation des fermages. Une collaboration doit s'établir dès maintenant entre ces organismes, qui ont la même vocation.

Il est certain que les migrations rurales seront appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans l'avenir.

***

La liberté d'établissement figurant parmi les objectifs du traité de Rome — on peut se demander dans quelle mesure nos partenaires ne considéreront pas la France comme le pays d'accueil par excellence. Ils seraient alors tentés de nous transférer leurs difficultés en incitant leurs nationaux à migrer vers les terres françaises, qu'ils estimeraient insuffisamment occupées.

Une équivoque doit être ici dissipée. La superficie des terres éventuellement récupérables pour une semblable colonisation est fort réduite.

D'après une statistique établie par le ministère de l'agriculture, sur les 4.200.000 hectares non cultivés, 54,8 p. 100 sont incultivables techniquement, 27 p. 100 ne sont pas exploitables de façon rentable tandis que le reste est constitué soit par des terres dont la mise en valeur exigerait d'importants travaux d'infrastructure, soit par des parcelles éloignées des exploitations.

***

Par ailleurs, les terres de France — où la densité de population active agricole est faible — n'ont sans doute pas, du point de vue agronomique, une vocation de culture intensive. Vouloir leur injecter de nouvelles populations rendrait sans doute plus difficile une adaptation structurelle vers laquelle elles tendent confusément actuellement.

Lorsqu'on envisage d'importants mouvements de populations agricoles — il faut néanmoins tenir compte du fait du manque de mobilité de la main-d'œuvre — la crainte du dépaysement (changements de climat, d'habitudes culturales, de coutumes...) risque de décourager beaucoup de candidats migrants. L'incitation à de tels déplacements sera d'ailleurs d'autant plus forte que le rythme de l'expansion économique et partant de l'industrialisation sera plus limité. Si un certain exode n'est pas possible vers d'autres activités professionnelles que l'agriculture, les migrations de régions agricoles à régions agricoles seront plus impératives. Ce même phénomène jouera si de graves déséquilibres régionaux en matière de revenus et de niveaux de vie persistent.

CHAPITRE III

LES PROPOSITIONS DE LA SECTION

Le but du traité est la réalisation d'une parfaite liberté d'établissement. D'après les textes (art. 54-3 *a* du traité), le conseil et la commission doivent rendre possible l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un Etat membre par un ressortissant d'un Etat membre « dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis à l'article 39, paragraphe 3 ».

Cette dernière réserve est ici essentielle, car elle institue un régime spécial pour l'agriculture, régime qui est bien différent de celui des autres secteurs.

Les négociateurs ont reconnu qu'avant d'instaurer la liberté d'établissement dans l'agriculture — il était nécessaire de définir et d'adopter une politique agricole commune.

Cette politique agricole commune a notamment pour but :

— d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;

— d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

Le traité ajoute que dans l'élaboration de la politique agricole commune il sera tenu compte :

a) Du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ;

b) De la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns (art. 39, § 2).

Les éléments d'information apportés par ce rapport ont montré l'importance et le nombre des disparités existant entre les diverses régions agricoles européennes. Le traité a donc raison d'insister sur la nécessité de procéder graduellement. *La définition de la politique agricole commune constitue donc bien un préalable à satisfaire — avant d'aborder les étapes qui amèneront à la liberté d'établissement.*

Il ne serait pas concevable en effet que l'instauration précipitée de la liberté d'établissement contrarie la mise en application harmonieuse de la politique commune en accentuant ou en provoquant de nouveaux déséquilibres de structure. La section estime donc que la liberté d'établissement — qui est un des buts du traité — ne pourra être envisagée qu'après l'adoption de la politique agricole commune.

Il n'est donc pas opportun actuellement de modifier la législation sur le droit d'établissement — que l'administration doit strictement appliquer.

***

Parce qu'il n'existe pas de mouvements d'agriculteurs français vers les Etats partenaires mais qu'au contraire un mouvement inverse existe vers la France, notre pays est le seul dans la Communauté à être défendeur dans ce domaine.

Au cours de cette étude, les dispositions législatives ou réglementaires françaises s'opposant au libre établissement des étrangers dans l'agriculture ont été énumérées. Ce qui frappe dans leur examen, c'est leur caractère libéral. Ces dispositions — dans ce qu'elles ont de discriminatoire — doivent disparaître un jour. Mais elles ne pourront disparaître que dans la mesure où elles faciliteront la réalisation de la politique agricole commune et en constitueront une exigence.

2° Avis formulé par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 16 décembre 1959, sur le droit d'établissement dans le Marché commun.

Problèmes posés par l'application de certaines dispositions du Traité de Rome et en particulier par les articles 54 (3 a) et 63 (3).

Vu la lettre en date du 16 novembre 1959 par laquelle le Gouvernement demande au Conseil économique et social de déterminer les activités et les services qui doivent être libérés par priorité en application des dispositions des articles 54-3 *a* et 63-3 du Traité de Rome;

Vu la décision du Conseil économique et social de limiter son étude aux problèmes posés par l'établissement et les services dans la métropole à l'exception des P. O. M., des T. O. M., des D. O. M. et de l'Algérie ;

Après avoir entendu le rapport présenté par M. Théo Braun au nom de la section des institutions économiques internationales ;

Après avoir pris connaissance de l'avis présenté par la section de la productivité et de l'expansion agricoles,

Le Conseil économique et social considère que les secteurs d'activité où la liberté de l'établissement et des services peut être décidée par priorité doivent être déterminés en fonction des éléments suivants :

— La Communauté économique européenne n'est pas simplement une union douanière, mais elle se propose de réaliser l'intégration des économies des Etats membres (1). Cette intégration suppose la mise en œuvre d'une politique commune. La liberté d'établissement n'est qu'un des éléments de cette politique ; elle ne doit donc être décidée que si, dès la première étape, la Communauté concrétise dans les faits les mesures d'harmonisation prévues par le traité, notamment dans le domaine des salaires.

— Les conditions générales de réalisation de la liberté d'établissement sont fixées par catégories d'activité (art. 54) et prévoient la suppression progressive des discriminations entre nationaux et non-nationaux.

— La liberté d'établissement ne doit pas être comprise comme une liberté totale instituée dans les Six Etats, mais comme « l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants » (art. 52-2).

Sont exclues du domaine de la liberté d'établissement les activités qui participent même occasionnellement à l'exercice de l'autorité publique (art. 55). De même est réservée l'application des dispositions législatives, réglementaires ou administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifié pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (art. 56). Enfin, pour des raisons analogues, l'article 223 ouvre également aux Etats la possibilité de limiter l'accès des étrangers aux activités se rapportant à la production, au commerce d'armes, de munitions ou de matériel de guerre.

Pour un grand nombre de professions, la suppression des discriminations laisserait subsister des conditions d'accès et d'exercice très variables de pays à pays. Il en résulterait, au détriment de certains ressortissants ou même de certains Etats, un déséquilibre susceptible de mettre en cause la réciprocité des avantages que les Etats se sont consentis par le traité.

Dans d'autres professions, l'inégalité de valeur des diplômes et des titres universitaires exposerait les candidats étrangers à l'établissement à des difficultés pratiques souvent insurmontables.

(1) Un amendement tendant à substituer à la rédaction de la section le texte suivant : « La Communauté économique européenne n'est pas simplement une union douanière, mais elle se propose en principe de réaliser l'intégration des économies des Etats membres », a été rejeté à main levée.

— Dans le secteur de l'agriculture (art. 39) et dans celui des transports (art. 74), le traité prévoit expressément que les objectifs généraux de la Communauté seront poursuivis dans le cadre d'une politique commune.

— D'une façon générale, il importera, en application de l'article 54-3 *h*, de s'assurer, préalablement à toute libération, que « les conditions d'établissement ne sont pas faussées par des aides accordées par les Etats ».

— Conformément aux articles 54-3 et 63 du traité, il conviendra de libérer, par priorité, les activités qui constituent une contribution particulière au développement de la production et des échanges.

— Ces priorités seront établies en fonction des prévisions d'expansion de l'économie française indiquées par le plan qui, pour chaque branche, fixe un coefficient d'activité.

— La liberté de l'établissement industriel est liée au progrès de la circulation des capitaux, celle de l'établissement commercial au progrès de la démobilisation contingentaire et douanière.

— Pour n'être dommageable ni à l'économie française, ni à celle de la Communauté, la liberté de l'établissement et des services ne devra pas être appliquée avant la fin de la période transitoire :

— aux industries dont le potentiel européen ou français est pléthorique ;

— aux industries qui traversent une crise de structure et où des opérations de reconversion sont en cours ;

— aux secteurs commerciaux qui écoulent les produits de ces industries.

En matière d'établissement, le traité de Rome ne permet pas de tenir compte des disparités géographiques.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil économique et social

Emet l'avis qu'il convient (1) (2) :

— De lier, dès à présent, la liberté de l'établissement et des services à la mise en application des mesures d'harmonisation dont le traité prévoit la réalisation au terme de la première étape, notamment dans le domaine des salaires ;

— De subordonner, dans les secteurs de l'agriculture et des transports, la liberté de l'établissement et des services à la réalisation d'une politique commune ;

— De surseoir à la libération de l'établissement et des services dans les secteurs où s'impose une coordination préalable des lois et règlements et des réglementations professionnelles. Tel est, en particulier, le cas de l'artisanat, du commerce de détail et des assurances, de la représentation commerciale (agents commerciaux, V. R. P.) (3) et aussi de quelques industries (pétrole, meunerie et distillerie) ;

— De surseoir à la libération des services dans les industries du bâtiment et des travaux publics jusqu'à ce que soient harmonisées les législations fiscales et sociales ;

— De procéder, conformément à l'article 57, à la reconnaissance mutuelle des diplômes avant de libérer l'établissement et les services dans les professions libérales ;

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 136 voix contre 3 et 15 abstentions.

(2) Un amendement tendant à l'adjonction du paragraphe suivant : « d'exclure totalement la liberté de l'établissement et des services dans les industries nationalisées », a été rejeté à main levée.

(3) L'adjonction du membre de phrase : « de la représentation commerciale (agents commerciaux, V. R. P.) » résulte de l'adoption d'un amendement à main levée.

— De libérer, par priorité, l'établissement et les services : *dans l'industrie*, pour les secteurs en expansion. Doivent, par conséquent, être exclues un certain nombre de branches en voie de reconversion, telle, par exemple, que :

— l'industrie charbonnière ;
— l'industrie du textile et de l'habillement ;
— l'industrie du cuir et de la chaussure ;
— l'industrie de la construction navale ;
— l'industrie de la construction aéronautique ;
— l'industrie du matériel ferroviaire,

et un certain nombre d'industries alimentaires :

Dans le commerce d'importation et d'exportation ;

Dans le commerce de gros, à l'exception des commerces qui écoulent les produits d'industries où l'établissement n'est pas libéré ;

Dans les banques, suivant les dispositions de l'article 57-2 du traité ;

— De suggérer au Gouvernement de lever immédiatement et sans réciprocité les discriminations relatives à l'établissement industriel (sous les réserves du paragraphe précédent) dans les zones insuffisamment développées, et notamment dans les zones spéciales de conversion et les zones critiques.

ANNEXE

SCRUTIN

sur l'ensemble du projet d'avis relatif au droit d'établissement dans le Marché commun.

Nombre de votants..... 154
Ont voté pour..... 136
Ont voté contre..... 3
Se sont abstenus..... 15

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour (136).

Groupe des travailleurs :

C. F. T. C. — MM. Alidières, Baudet, Braun, Charuau, Descamps, Espéret, Lagandré, Levard, Mathevet, Quirin, Sulter, Vansieleghem.

C. G. T.-F. O. et apparentés. — MM. Ammour, Beyaert, Blaise, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Richard, Sidro, Tribié.

C. G. C. — MM. Aguilhon, Bicheron, Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Groupe des entreprises privées. — MM. Ansieau, Auberger (entreprises industrielles), Belrachid, Cagniard, Charvet, Chauchard, Defond, Deleau (G.), Demmerlé, Dumont, Gingembre, Guillard, Glotin, Goudaert, Laguionie, Mersch, Paquette, Parfait, Pisson, De Rosen, Saintigny, Stoll, Tassin de Montaigu, Tiné, Trocmé.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Beghain, Bidau, Bonjean, Buchou, Chatras, Dalle, Debatisse, Deleau (J.), Desbarats, Ferré, Ferté, Guy-Charon, Havard, Lacaille, Lescourret, Milhau, Najah, Nové-Josserand, Pateau, Robin, Tardy.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Brémond, Goetze, Le Hénaff, Lutfalla, Moch, Verret.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Chareille, Colomer, Dallant, Duhamel, Jeudon, Lachachi, Lecœur, Ressicaud, Séné.

Groupe des personnalités choisies en raison de leur compétence. — MM. Aumonier, Byé, Dumontier, Goussault, Laurens, Mercier, Perroux, Ramonet, Vallon.

Groupe de l'U. N. A. F. — MM. Dary, Guibourgé, Leroy, Noddings, Vinot.

Groupe de la coopération. — MM. Brot, Durand, Gaussel, Harasse, Lamy, de Laulanié, Viaux-Cambuzat.

Groupe des départements et territoires d'outre-mer. — MM. Abelin, Buy, Jourdain, Lafond, Legasse, Sanglier.

Groupe des personnalités outre-mer et zone franc. — MM. Gaumont, Junillon, Laurent-Eynac, Raingeard, Vignes.

Groupe des activités diverses et classes moyennes. — MM. Boucoiran, Chardonnet, Durand-Réville, De Maud'huy, Martial, Millot, Polti, Senet, de Vernejoul.

Ont voté contre (3).

Groupe des personnalités qualifiées. — M. Sauvy.

Groupe des personnalités outre-mer et zone franc. — MM. Aubé, Malbrant.

Se sont abstenus (15).

Groupe des travailleurs :

C. G. T. — MM. Barjonet, Brard, Caille, Carroué, Dautriche, Delon, Duret, Ehni, Furst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Miniou, Monjauvis.

Groupe des entreprises privées. — M. Lemaire-Audoire.

Groupe des activités diverses et classes moyennes. — M. Gravier.

MM. Aubé et Malbrant, du groupe des personnalités d'outre-mer et zone franc, qui ont voté « contre », ont déclaré avoir voulu « s'abstenir ».

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.